

Cour des comptes



Compte d'affectation spéciale « Pensions »

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2018

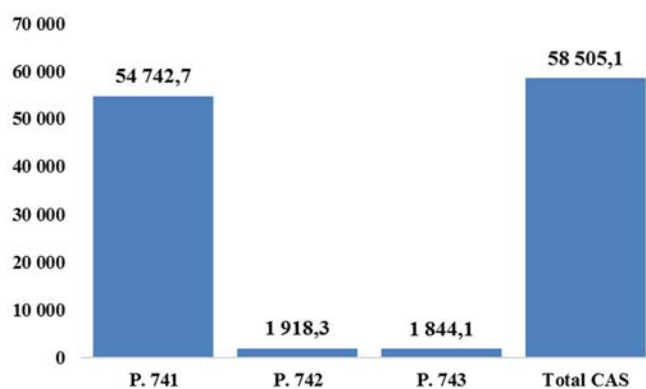
PENSIONS

Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d’invalidité

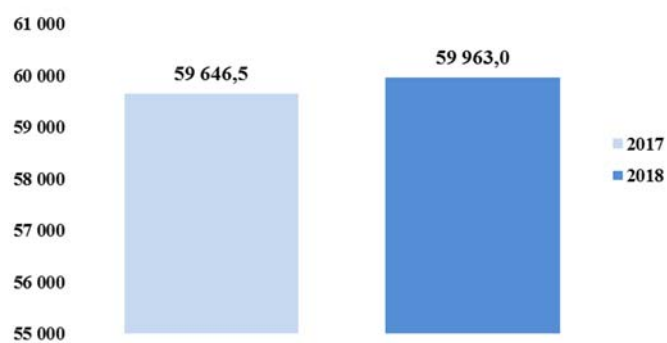
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l’État

Programme 743 – Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions

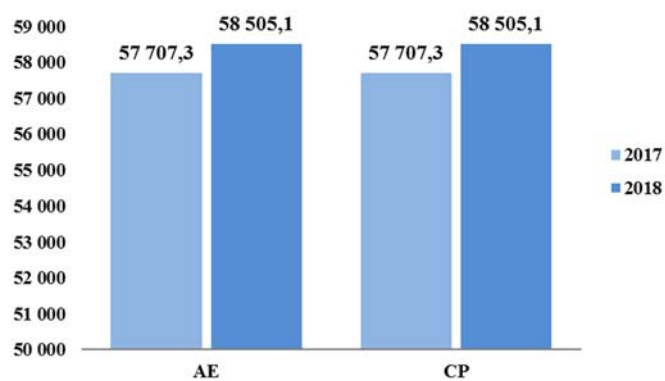
Graphique n° 1 : Dépense 2018 (CP, en M€)



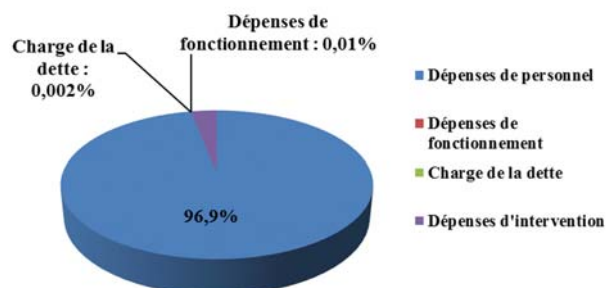
Graphique n° 2 : Recettes (en M€)

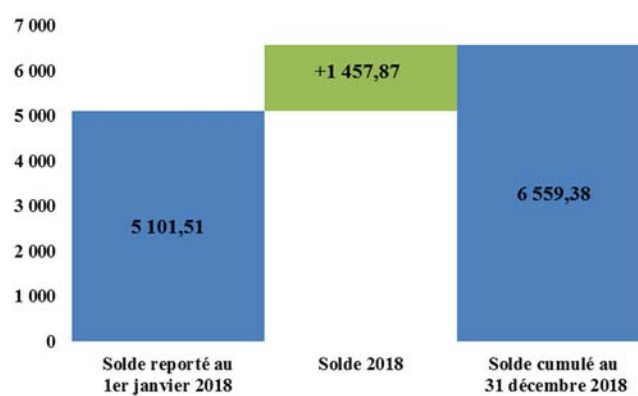


Graphique n° 3 : Dépenses (en M€)



Graphique n° 4 : Répartition de la dépense (en % des CP)



Graphique n° 5 : Soldes (en M€)

Synthèse

Tableau n° 1 : LFI 2017 et LFI 2018 – CAS Pensions

M€	LFI 2017		LFI 2018		Solde LFI 2017	Solde LFI 2018
	Recettes	Crédits	Recettes	Crédits		
P. 741	56 063,10	53 824,70	56 696,57	54 626,80	2 238,40	2 069,77
P. 742	1 867,61	1 888,45	1 951,26	1 921,57	-20,84	29,69
P. 743	1 940,86	1 940,86	1 862,66	1 862,66	0,00	0,00
Total	59 871,57	57 654,01	60 510,49	58 411,03	2 217,56	2 099,46

Source : Cour des comptes

Les principales données du CAS

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu par le troisième alinéa du I de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances et l'article 51 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 retrace l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge : pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des ouvriers de l'État, pensions de retraite des militaires, pensions militaires d'invalidité, autres allocations assimilées. Il est composé de trois sections correspondant à trois programmes en dépenses qui n'ont pas connu de modification de leur périmètre en 2018.

La section 1 – « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* » retrace principalement les opérations relatives aux pensions versées au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) ainsi qu'aux allocations temporaires d'invalidité (ATI). Les crédits ouverts sur le programme 741 par la loi de finances initiale (LFI) pour 2018 s'élevaient à 54 627 M€ (AE=CP). Les recettes (évaluées à 56 697 M€ en LFI 2018) comprennent principalement les contributions des employeurs, les retenues et cotisations à la charge des agents et la contribution employeur versée au titre du financement des ATI.

La section 2 – « *Ouvriers des établissements industriels de l'État* » retrace les dépenses (1 922 M€ en LFI 2018 sur le programme 742) et recettes (évaluées à 1 951 M€ en LFI 2018) au titre des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État et des rentes accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

La section 3 – « *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* » retrace, en dépenses (1863 M€ en LFI 2018 sur le programme 743) et en recettes (évaluées à 1 863 M€ en LFI 2018), les opérations relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi qu'aux pensions ou équivalents de pensions financés par l'État au titre des engagements historiques et de reconnaissance de la Nation.

Les principales observations

Des dépenses en ligne avec la prévision et des recettes légèrement moins dynamiques que prévu

L'exécution du CAS *Pensions* est restée maîtrisée sur l'exercice 2018 puisque les recettes et les dépenses ont été relativement proches des niveaux prévus en LFI 2018.

Les dépenses, qui se sont élevées à 57 708 M€ ont été légèrement supérieures à la prévision (57 646 M€), soit un écart de 0,16 %, contre 0,09 % en 2017. Cet écart résulte principalement des versements effectués à d'autres régimes au titre de la compensation démographique qui ont été supérieurs à la prévision (+ 97 M€).

Au total, les dépenses du CAS ont progressé à un rythme de 1,4 %, supérieur à la progression constatée en 2017 (+ 1,2 %) et en 2016 (+ 0,9 %). Depuis 2016, le rythme de progression des dépenses s'accélère, marquant une rupture avec le ralentissement constaté depuis 2012. La progression des dépenses en 2018 demeure toutefois limitée au regard des années antérieures (augmentation des dépenses supérieure à 3 % entre 2009 et 2012) et correspond à la progression moyenne des dépenses depuis 1990 (1,4 % par an).

Les recettes se sont élevées à 59 963 M€, contre 60 510 M€ prévus en LFI 2018, en retrait de 0,9 %, supérieur à celui de 2017 (- 0,38 %). L'écart en recettes provient essentiellement des contributions employeurs (- 562 M€), notamment au titre des fonctionnaires civils de l'État (- 246 M€). Le niveau des recettes en 2018 n'a été affecté ni par une modification du taux de contribution de l'État au CAS en cours d'année – à la différence des exercices 2009 et 2013 – ni par des versements du budget général au CAS – à la différence des exercices 2011 et 2012.

Au total, le rythme de progression des recettes marque en 2018 un net ralentissement (+ 0,5 %) par rapport aux années précédentes (+ 3,2 % en 2017, + 0,9 % en 2016 et + 0,8 % en 2015) en raison du ralentissement de l'augmentation de la masse salariale de l'État.

Un solde cumulé de 6,6 Md€ à fin 2018

En 2018, le CAS *Pensions* a enregistré un solde excédentaire de 1 458 M€ inférieur de 642 M€ à la prévision de 2 099 M€ faite en LFI. À la fin de l'exercice 2018, le solde créditeur cumulé du CAS, représentatif des résultats du compte depuis sa création en 2006, s'élève à 6,6 Md€, niveau jamais atteint auparavant représentant 1,35 mois de prestations.

Le ministère chargé du budget privilégie néanmoins le maintien à un niveau élevé des taux de contribution au CAS *Pensions* afin de faire face à la dégradation prévue du solde à compter de 2020. Si ce lissage des dépenses et recettes dans le temps est sain et permet d'éviter des ajustements par à-coups du taux de contribution employeur, la Cour constate que les prévisions sur lesquelles repose cette politique de taux ne sont pas détaillées dans les documents budgétaires et gagneraient à être mieux justifiées.

Par ailleurs, il convient de noter que ce solde ne correspond pas à une réelle immobilisation de trésorerie. En effet, les recettes du CAS *Pensions* ne constituent pas une ressource nette pour l'État mais plutôt un transfert du budget des ministères vers le CAS. Ce dispositif permet toutefois de contraindre les dépenses de personnel des ministères.

Performance

Les indicateurs mesurant le coût de gestion des pensions ont été révisés et sont désormais calculés à partir du taux de contribution au CAS *Pensions* en vigueur (74,28 %) et non plus à partir d'un taux fictif (41,1 %). Ces indicateurs mettent en lumière la montée en charge progressive du transfert de la gestion des pensions des ministères employeurs vers le service des retraites de l'État (SRE). Sur les dépenses du programme 742, dont la gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), les indicateurs ne permettent guère de porter une appréciation sur les frais facturés par la CDC. La réalisation par la direction du budget en 2017 d'une revue de dépenses sur « *La gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers* » n'a pas permis de déterminer plus précisément la nature des coûts facturés par la CDC. Dans son rapport public thématique sur les pensions de retraite des fonctionnaires, la Cour avait déjà soulevé la complexité du modèle de coût de la Caisse des dépôts qui limite les comparaisons des coûts de gestion entré régimes¹.

¹ Cour des comptes, *Les pensions de retraite des fonctionnaires*, rapport public thématique, octobre 2016.

Soutenabilité budgétaire

Le CAS *Pensions* ne présente pas de problème de soutenabilité à court terme. D'après le projet annuel de performance (PAP) 2019 du CAS *Pensions*, « le solde cumulé du CAS Pensions prévu en fin d'année 2018 permet d'assurer formellement le respect de l'obligation d'équilibre fixée par le II de l'article 21 de la LOLF, son niveau étant situé au-dessus d'un seuil minimal ».

Néanmoins, l'équilibre du CAS pourrait être affectés par les réformes en cours ou projetées en matière de gestion des personnels de l'État, notamment l'accroissement de la part des agents contractuels, et la priorité qui pourrait être donnée à la rémunération variable au mérite, non incluse dans la base de cotisation. À plus long terme, l'alignement projeté des différents régimes de retraite et sous réserve de l'absence de difficulté d'ordre constitutionnel, pourrait conduire à remettre en cause l'existence même du mode de gestion en régie des retraites des agents concernés par le CAS.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, la Cour avait formulé trois recommandations. La première a été mise en œuvre au cours de l'année 2018, la seconde est en cours de mise en œuvre et la troisième n'a pas été mise en œuvre.

1. Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat (recommandation reconduite).

Les décrets n° 2018-935 et 2018-936 du 30 octobre 2018 portant sur les obligations de versement des retenues pour pension et de déclaration des employeurs de fonctionnaires de l'État, de magistrats ou de militaires ont été publiés au Journal officiel le 30 octobre 2018.

Le premier concerne les obligations de versement des retenues pour pension et de déclaration afférentes, et les sanctions associées. Le second traduit ces mesures à l'égard de La Poste et institue des pénalités alignées sur le droit commun de la sécurité sociale en cas de défaut d'alimentation des comptes individuels de retraite.

2. Confirmer l'objectif du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations et accélérer significativement son calendrier de mise en œuvre (recommandation reformulée).

L'avancement de la réforme a progressé en 2018, puisqu'à la fin de cette année, 24 employeurs (sur 32) et 875 000 comptes individuels retraite (CIR) ont intégré le mode en demande directe de pension au SRE. L'exercice 2018 a également été marqué par le déploiement de services retraite en ligne à compter du 1^{er} février 2018, qui permet de compléter et d'activer la centralisation de la relation usager au SRE. En complément de cette numérisation de l'offre, le SRE a mis en place un accompagnement pour tous les publics, concentré en son sein, ainsi qu'un dispositif de communication, conduit tout au long du premier semestre 2018, à destination des DRH, des gestionnaires et des usagers afin de promouvoir le nouveau rôle du SRE et la centralisation de l'expertise retraite.

La montée en charge de la réforme devrait se poursuivre d'ici à fin 2019. Cette période va concentrer les travaux préparatoires avec les employeurs restants et l'accueil dans le nouveau dispositif retraite de 4 ministères et administrations supplémentaires ainsi que la quasi-totalité du ministère de l'éducation nationale – ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MEN-MESR, alors qu'une incertitude subsistait à fin 2017 sur la capacité de cette administration à mettre en œuvre la réforme dans les délais). Le ministère des Armées devrait également avoir transféré la relation usagers au SRE pour la marine et la gendarmerie.

L'année 2020 devrait représenter une année de confirmation des travaux débutés l'année précédente et, par conséquent, valider la bascule pleine et entière de tous les employeurs de la fonction publique d'État.

3. Faire figurer dans les documents budgétaires les projections d'évolution du solde annuel et cumulé du CAS Pensions à un horizon d'au moins trois ans et détailler les hypothèses sous-jacentes (recommandation nouvelle).

Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2019 (PAP de la mission « Pensions » et jaune « Pensions ») ne comportent aucune projection d'évolution du solde du CAS Pensions, y compris pour l'année à venir. De manière générale, le solde cumulé du CAS Pensions ne fait pas l'objet d'une attention particulière, ce dernier étant estimé suffisant pour faire face à une éventuelle dégradation de l'équilibre du compte.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2018

La Cour formule deux recommandations au titre de l'exercice 2018. La première est reformulée par rapport à 2017, la seconde est reconduite à l'identique.

Recommandation n° 1 : *Achever à l'horizon de 2020 le transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations (recommandation reformulée).*

Recommandation n° 2 : *Faire figurer dans les documents budgétaires les projections d'évolution du solde annuel et cumulé du CAS Pensions à un horizon d'au moins trois ans et détailler les hypothèses sous-jacentes (recommandation reconduite).*

Sommaire

Introduction.....	13
1 Les résultats de l'exercice	15
1.1 Le solde	15
1.2 Les recettes : évaluation initiale, modifications en cours d'exercice et exécution.....	17
1.3 La programmation et l'exécution des dépenses.....	25
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	33
2 La qualité de la gestion	38
2.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	38
2.2 La démarche de performance	38
3 Les recommandations de la Cour	45
3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	45
3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018	46

Introduction

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* retrace en recettes et en dépenses les opérations budgétaires relatives aux pensions de retraite des agents civils et militaires de l'État, aux pensions des ouvriers de l'État, aux pensions militaires d'invalidité ainsi que diverses prestations associées telles que la retraite du combattant, les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.

La loi de finances initiale (LFI) 2018 a ouvert 58 411 M€ en crédits (AE=CP) et évalué les recettes à 60 510 M€. L'exercice devait donc être excédentaire à hauteur de 2 099 M€.

Le CAS *Pensions* regroupe trois sections correspondant à trois programmes en dépenses : 741, 742 et 743. Il n'a fait l'objet d'aucune modification de périmètre en 2018.

La section 1 – « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* » retrace les opérations en recettes et en dépenses relatives aux pensions servies par l'État² en application du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), et aux allocations temporaires d'invalidité (ATI). Ses dépenses sont recensées dans le programme 741, doté de 54 627 M€ (AE=CP) en LFI 2018. Ce programme est placé sous la responsabilité du directeur du service des retraites de l'État (SRE). Il représente 93,5 % des crédits ouverts en LFI pour 2018 sur le CAS.

La section 2 – « *Ouvriers des établissements industriels de l'État* » retrace les opérations du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM). Ces fonds sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ses dépenses sont regroupées dans le programme 742 placé sous la responsabilité du sous-directeur de la sixième sous-direction de la direction du budget. Les crédits ouverts pour ce programme en LFI 2018 s'élèvent à 1 922 M€ (AE=CP) et représentent 3,3 % de l'ensemble des crédits du CAS.

² Ces pensions concernent les seuls fonctionnaires *titulaires*. Les agents non titulaires relèvent pour leur retraite de base du régime général de la sécurité sociale et de l'IRCANTEC pour leur retraite complémentaire.

La section 3 – « *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* » retrace les opérations relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi que diverses prestations au titre d'engagements historiques et de la reconnaissance de la Nation en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG). Les recettes proviennent pour leur quasi-totalité de subventions du budget général, notamment le programme 169 « *Reconnaissance et réparations en faveur du monde combattant*³ » de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation. Les dépenses sont rattachées au programme 743 placé sous la responsabilité du directeur du SRE. Les crédits ouverts en LFI pour 2018 s'élèvent à 1 863 M€ (AE=CP), soit 3,2 % de l'ensemble de ceux du CAS. Ce programme est placé sous la responsabilité du directeur du SRE.

³ Action 01 administration de la dette viagère.

1 Les résultats de l'exercice

1.1 Le solde

Tableau n° 1 : Équilibre du CAS Pensions

M€	2018					
	Recettes		Dépenses		Solde d'exécution prévisionnel	Solde d'exécution
	LFI	Exécution	LFI	Exécution		
P. 741	56 696,57	56 139,04	54 626,80	54 742,68	2 069,77	1 396,36
P. 742	1 951,26	1 970,82	1 921,57	1 918,26	29,69	52,56
P. 743	1 862,66	1 853,09	1 862,66	1 844,14	0	8,95
Total	60 510,49	59 962,95	58 411,03	58 505,08	2 099,46	1 457,87

Source : Cour des comptes

L'exécution 2018 s'est achevée pour le CAS *Pensions* avec un **solde positif** de 1 457,9 M€ à comparer à la prévision initiale d'un excédent de 2 099,5 M€ Ce résultat inférieur à la prévision tient aux facteurs suivants :

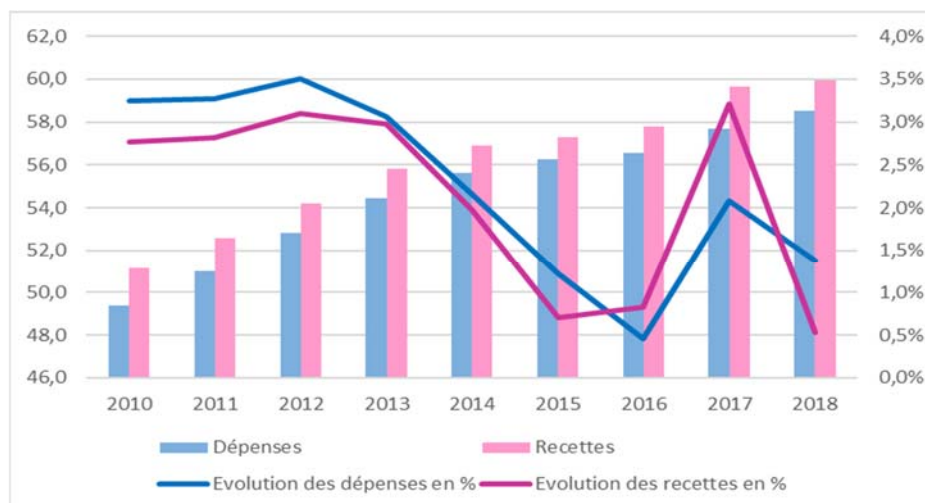
- Des dépenses légèrement supérieures de 94 M€ à la prévision, principalement sous l'effet de dépenses de compensation démographique à destination des autres régimes de retraite, dont le montant a été plus élevé que prévu.
- Des recettes inférieures de 547,5 M€ à la prévision initiale, résultant de contributions employeurs moindres que prévu en raison de modalités d'exécution des schémas d'emplois ministériels.

Comme en 2017, l'excédent d'exécution du compte est moindre que ce qui avait été prévu en LFI (alors que ce n'était pas le cas lors des exercices précédents). Il est à noter que la dégradation du solde d'exécution annuel du CAS par rapport aux prévisions de la LFI avait été pour une large part été anticipée en loi de finances rectificative. L'évaluation des recettes avait notamment été révisée à la baisse de 509 M€

Le rythme de progression des recettes marque en 2018 un net ralentissement (+ 0,5 %) par rapport aux années précédentes (+ 3,2 % en 2017, + 0,9 % en 2016 et + 0,8 % en 2015). Cette progression des recettes tient elle-même au ralentissement de l'augmentation de la masse salariale de l'État, de l'ordre de 1,5 % en 2018 selon les estimations de la Cour⁴, contre 3,9 % en 2017.

Quant aux dépenses, en hausse de 1,4 % par rapport à 2017, elles augmentent également à un rythme supérieur aux années précédentes (après une croissance de 2,1 % en 2017), marquant ainsi une rupture avec le ralentissement des dépenses constaté entre 2012 et 2015. Leur rythme de progression reste toutefois limité et inférieur à celui observé pour les années 2009-2012 lorsqu'il était supérieur à 3 % par an.

Graphique n° 6 : Historique des dépenses et des recettes du CAS



Source : Cour des comptes

La quasi-totalité des dépenses du CAS correspondant à des dépenses de « guichet », celles-ci ne peuvent pas faire l'objet d'un pilotage en cours d'année, en dehors de l'ajustement en fin d'année du taux de contribution employeurs, possibilité à laquelle il n'a pas été fait recours depuis décembre 2013. Le respect des prévisions initiales, en recettes comme en dépenses, dépend pour une très large part de la qualité des hypothèses de programmation.

⁴ Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2018.

1.2 Les recettes : évaluation initiale, modifications en cours d'exercice et exécution

1.2.1 Les recettes de la section 1 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »

1.2.1.1 La programmation des recettes de la section 1

Les recettes se répartissent entre les contributions des employeurs, les cotisations salariales (qui comprennent les retenues pour pension sur traitements d'activité et certaines indemnités), des versements de la CNRACL et d'autres recettes telles que la validation des services auxiliaires ou les retenues pour pension au titre du rachat des années d'études. Les contributions employeurs et les cotisations salariales représentent 98,6 % de la prévision de recettes de la section 1 en LFI pour 2018. Leur programmation repose essentiellement sur les taux retenus et l'évaluation des assiettes contributives.

Les taux de contributions employeurs et les cotisations salariales

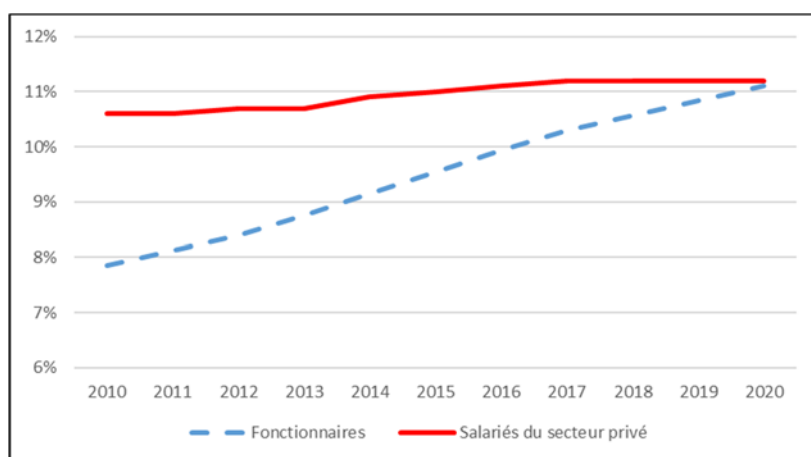
Les taux de contribution employeur (civils, militaires, allocations temporaire d'invalidité) sont déterminés chaque année en fonction de la prévision de dépenses du CAS, des autres recettes dont les cotisations des salariés et de la prévision d'évolution de l'assiette contributive⁵. Les contributions employeurs, évaluées en LFI à 49 054 M€, sont acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraite : État, établissements publics, ou sociétés commerciales employant des fonctionnaires⁶ (Orange S.A., La Poste). Le taux de contribution retenu appliqué au traitement indiciaire a été en 2018 de 74,28 % pour les pensions de retraite des agents civils, de 0,32 % au titre des ATI et de 126,07 % pour les militaires. Ces taux n'ont pas été modifiés depuis 2013 s'agissant des cotisations des militaires et au titre des ATI et 2014 pour celles des fonctionnaires civils.

⁵ L'assiette contributive correspond à la partie de la masse salariale des agents publics dite « indicée ». Elle comprend les traitements et soldes, les bonifications indiciaires, ainsi que certaines indemnités prises en compte pour le calcul de la pension de retraite, telles que les indemnités de sujétion spéciale de police ou de gendarmerie, l'indemnité mensuelle de technicité versée aux agents relevant des administrations et juridictions financières, etc.

⁶ Dont les corps de fonctionnaires ont été mis, par ailleurs, en extinction.

Le taux de la retenue pour pensions (cotisation salariale) a augmenté de +0,37 point en 2018 par rapport à l'exercice précédent, conformément à ce qui a été décidé à l'occasion de la réforme des retraites de 2010, afin d'aligner progressivement ce taux sur l'effort contributif des salariés du secteur privé. Assis sur les traitements et éléments de rémunérations « indicés », il s'est élevé en 2018 à 10,56 %⁷.

Graphique n° 3 : Taux de cotisation salariale des fonctionnaires de l'État et des salariés du secteur privé



Source : Cour des comptes et DGFIP – Service des retraites de l'État.

Les prévisions de cotisations et contributions

En prévision initiale, les recettes de cotisations salariales et de contributions des employeurs étaient évaluées à 55 894 M€. L'essentiel provenait des contributions des employeurs, qui s'élevaient à 39 090 M€ pour les « civils » et 9 964 M€ pour les militaires (hors collectivités et établissements publics), en hausse respectivement de 0,5 % et de 1,6 % par rapport aux prévisions faites en LFI pour 2017. Cette progression est sensiblement inférieure à celle prévue en 2017 (respectivement + 3 % et + 5 % par rapport à 2016) et reflète la stabilité de la politique salariale de l'État après la hausse de la masse salariale constatée en 2017.

L'estimation des assiettes est plus difficile pour les établissements publics et les collectivités territoriales employant des fonctionnaires affiliés au régime des pensions civiles et militaires de l'État. En effet, leurs systèmes d'information ne permettent pas de disposer a priori d'une vision précise de l'assiette contributive.

⁷ Article 11 du décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014 relatif au taux des cotisations d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale.

1.2.1.1 L'exécution des recettes de la section 1

Les recettes de la section 1 ont été inférieures de 558 M€ aux prévisions faites en LFI 2018, ce qui représente un écart de - 1 %. Cet écart est sensiblement supérieur à ceux constatés lors des deux exercices précédents (- 187 M€ soit - 0,33 % en 2017 et - 102 M€ soit - 0,16 % en 2016).

Tableau n° 2 : Recettes de la section 1

en M€	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	Écart exécution - LFI
cotisations salariales	6 585	6 839	6 747	-93
<i>dont civils</i>	5 281	5 523	5 445	-78
<i>dont militaires</i>	881	907	901	-6
<i>dont Orange S.A.</i>	134	122	124	3
<i>dont La Poste S.A.</i>	256	253	243	-10
<i>dont budgets annexes</i>	33	35	34	-1
contributions employeurs	48 413	49 054	48 493	-562
<i>dont civils (État)</i>	30 805	31 285	31 039	-246
<i>dont civils (établissements publics - Collectivités locales)</i>	5 923	6 096	5 943	-153
<i>dont militaires (État)</i>	9 869	9 964	9 884	-81
<i>dont militaires (EP+CL)</i>	15	8	17	9
<i>dont Orange S.A.</i>	689	619	619	0
<i>dont La Poste S.A.</i>	873	838	754	-84
<i>dont budgets annexes</i>	239	245	237	-8
ATI	154	155	155	0
validations de services	102	69	122	53
rachats d'études	4	4	4	0
compensations	25	0	25	25
FSV	1	1	1	0
indus	15	15	19	4
CNRACL	568	552	566	14
Autres	8	7	8	1
Total recettes P.741	55 876	56 697	56 139	-558

Source : Cour des comptes et direction du budget

L'écart en recettes provient essentiellement des contributions employeurs (- 562 M€), notamment au titre des fonctionnaires civils de l'État (- 246 M€). Selon la direction du budget, près des ¾ de cet écart sont liés à l'érosion des assiettes ministérielles de cotisations employeurs, plus faibles que prévu en LFI pour 2018. L'évolution de ces assiettes dépend des modalités de réalisation du schéma d'emploi des ministères : choix de gestion sur la répartition entre titulaires et contractuels, et entre catégories A, B et C.

Les contributions employeurs des établissements publics et des collectivités territoriales employant des agents de la fonction publique d'État connaissent également une sous-exécution significative, à hauteur de - 153 M€

Les contributions employeurs issues d'Orange S.A ont été conformes à la prévision initiale. En effet, le taux de contribution appliqué à l'assiette contributive, déterminé⁸ en février de chaque année, donc postérieurement au vote de la LFI, a peu varié par rapport à 2017.

Tableau n° 2 : Taux de contribution employeur appliqués à Orange S.A. et à la Poste

Taux de cotisation (%)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Orange S.A.	45,95	48,45	50,4	50,05	52,75	52,4
La Poste	39,05	37,3	36,5	35,05	34,8	32,5

Source : Cour des comptes - données de la direction du budget

Les recettes en provenance de La Poste ont quant à elles été sous-exécutées à hauteur de - 84 M€ en raison notamment de l'application d'un taux de contribution employeur plus bas qu'en 2017 : 32,5 % contre 34,8 % l'année précédente.

⁸ Le taux est fixé de façon à limiter les distorsions de concurrence. Conformément à aux dispositions du b (La Poste) et c (orange SA.) de l'article 30 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, le taux dit d'équité concurrentielle » « est calculé de manière à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires entre France Telecom et les autres entreprises du secteur des télécommunications relevant du droit commun des prestations sociales, pour ceux des risques qui sont communs aux salariés de droit commun et aux fonctionnaires de l'État ».

Enfin, le niveau des recettes de la section 1 n'a été altéré en 2018 ni par des modifications du taux de contribution de l'État au CAS en cours d'année – à la différence de 2009 et de 2013 – ni par des versements du budget général au CAS en provenance de la mission *Régimes sociaux et de retraite* – à la différence des exercices 2011 et 2012⁹.

1.2.2 Les recettes de la section 2 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »

1.2.2.1 La programmation des recettes de la section 2

Tableau n° 3 : Les prévisions de recettes de la section 2

Recettes section 2 (M€)	Prévision LFI 2017	Prévision LFI 2018	Part dans le total LFI 2018
Cotisations salariales et patronales	411,6	367,3	18,8%
Contribution de l'État au FSPOEIE et au RATOCEM	1 381,6	1 502,5	77,0%
Compensation démographique	72,0	80,0	4,1%
Recettes diverses	1,7	0,5	0,0%
Autres financements : FSV, FSI, cotisations rétroactives	0,7	1,0	0,0%
Total des recettes	1 867,6	1 951,2	100%

Source : Cour des comptes, données LFI 20178

Les recettes de la section 2 « Ouvriers des établissements industriels de l'État » sont constituées pour plus des $\frac{3}{4}$ par des contributions d'équilibre de l'État et, dans une moindre mesure, par des cotisations salariales et patronales.

S'agissant des cotisations sociales, la prévision supposait une diminution par rapport à 2017 : leur montant devait passer de 411,6 M€ en 2017 à 367,3 M€ en 2018 en raison notamment de la baisse des effectifs de cotisants qui devaient passer de 28 151 au 31 décembre 2016 à 25 605 au 31 décembre 2017. Cette diminution tenait compte de l'élargissement des possibilités de départ anticipé (mesure « carrières longues » de 2012) et du transfert de certains ouvriers des parcs et ateliers (OPA) des Ponts et chaussées et des bases aériennes optant pour l'intégration dans la fonction publique territoriale à partir de 2015. À noter que les transferts ont nettement diminué (1 500 en 2016, 635 en 2017, 11 en 2018).

⁹ Voir les notes d'analyse de l'exécution budgétaire du CAS *Pensions* pour les exercices 2011 et 2012.

Le taux de la retenue pour pension des personnels ouvriers de l'État, identique à celui des fonctionnaires civils, est passé de 10,29 % en 2017 à 10,57 % en 2018. Le taux de la contribution employeur a été fixé à 34,63 % à compter de 2017¹⁰.

Outre les cotisations sociales, la principale recette de la section 2 est constituée des deux contributions d'équilibre de l'État, au FSPOEIE et au régime RATOCEM.

La subvention de l'État au FSPOEIE, prévue à 1 435 M€ en LFI 2018, est rendue nécessaire par le fort déséquilibre démographique du régime (0,26 cotisant pour un pensionné en 2017, ce chiffre étant en baisse depuis plusieurs années¹¹). Cette subvention est financée par huit programmes du budget général et par le budget annexe *Contrôle et exploitation aérien* (BACEA), la répartition étant opérée au prorata des effectifs des pensionnés de chaque programme. Le montant retenu pour 2018 est en nette hausse par rapport à celui de la LFI 2017 (1 324 M€), dans l'optique d'assurer l'équilibre du solde cumulé de la section 2 du CAS *Pensions*.

Le versement de l'État au titre des rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) était évalué à 67,6 M€ (après 57,3 M€ en LFI 2017). Il est à la charge du ministère des armées, et permet d'effectuer le paiement des rentes ainsi que des frais de gestion administrative facturés par la Caisse des dépôts et consignations, qui assure la gestion du régime.

Au-delà des cotisations et des contributions d'équilibre de l'État, les autres recettes de la section 2 provenaient essentiellement des transferts de compensation entre régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Le montant à recevoir en 2018 était estimé à 81,5 M€

¹⁰ Le taux employeur suit depuis le 1^{er} janvier 2012 (décret n° 2011-2079 du 30 décembre 2011) une évolution identique à celle du taux de cotisations employeur d'un salarié non cadre du secteur privé (cotisation employeur vieillesse au régime général, part patronale de la cotisation ARRCO et taux employeur AGFF), qui est fixé à 16,30 % à compter de 2017.

¹¹ Annexe *Jaune Pensions* du PLF 2019

1.2.1.2 L'exécution des recettes de la section 2

Tableau n° 4 : L'exécution des recettes de la section 2

Recettes section 2 (M€)	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	Écart exécution - LFI
Cotisations salariales et patronales	413,6	367,3	396,7	29,4
Contribution de l'État au FSPOEIE et au RATOCEM	1 378,4	1 502,5	1 495,0	-7,5
Compensation démographique	59,1	80,0	78,0	-2,0
Recettes diverses	1,0	0,5	1,0	0,5
Autres financements : FSV, FSI, cotisations rétroactives	0,2	1,0	0,1	-0,8
Total des recettes	1 852,3	1 951,2	1 970,8	19,6

Source : Cour des comptes

En exécution, les recettes ont été supérieures de 19,6 M€ à la prévision initiale. L'écart le plus important concerne les cotisations salariales et patronales (en sur-exécution de 29,4 M€), partiellement compensé par une contribution de l'État inférieure à la prévision.

1.2.3 Les recettes de la section 3 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »

1.2.3.1 La programmation des recettes de la section 3

Tableau n° 5 : Les prévisions de recettes de la section 3 (M€) en LFI

Recettes section 3 (M€)	Prévision LFI 2017	Prévision LFI 2018	Part dans le total LFI 2018
Financement de la retraite du combattant	748,5	743,9	39,9%
Financement Légion d'honneur	0,2	0,3	0,0%
Financement Médaille militaire	0,5	0,6	0,0%
Financement des pensions militaires d'invalidité	1 147,4	1 074,2	57,7%
Financement des pensions d'Alsace-Moselle	16,0	16,0	0,9%
Financement des allocations anciens supplétifs	15,1	15,4	0,8%
Financement pensions chemin de fer franco-éthiopien	0,1	0,1	0,0%
Financement des pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive	12,9	12,2	0,7%
Pensions de l'ORTF	0,3	0,2	0,0%
Total des recettes	1 940,9	1 862,7	100,0%

Source : Cour des Comptes – données direction du budget

La prévision de recettes de la section 3 résulte directement de la prévision de dépenses : en fonction des prévisions relatives à chacune des prestations financées par le programme 743 (*infra*), des recettes d'un même montant sont inscrites afin d'assurer l'équilibre de la section en prévision. Ces recettes sont financées par des versements de différents programmes du budget général.

Pour 2018, les recettes prévues en LFI s'élevaient à 1 862,7 M€, soit une réduction de 4 % par rapport à 2017. Les prévisions de recettes reflètent ainsi la tendance à la baisse des dépenses du programme 743, du fait de la diminution de la population bénéficiaire.

1.2.3.2 L'exécution des recettes de la section 3

Tableau n° 6 : Les recettes de la section 3 en exécution (M€)

Recettes section 3 (M€)	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	Écart exécution - LFI
Financement de la retraite du combattant	741,3	743,9	738,7	-5,2
Financement Légion d'honneur	0,2	0,3	0,2	0,0
Financement Médaille militaire	0,5	0,6	0,5	0,0
Financement des pensions militaires d'invalidité	1 132,9	1 074,2	1 068,2	-6,0
Financement des pensions d'Alsace-Moselle	15,8	16,0	15,8	-0,2
Financement des allocations anciens supplétifs	16,2	15,4	17,2	1,8
Financement pensions chemin de fer franco-éthiopien	0,1	0,1	0,1	0,0
Financement des pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive	11,3	12,2	12,2	0,0
Pensions de l'ORTF	0,2	0,2	0,2	0,0
Total des recettes	1 918,5	1 862,7	1 853,1	-9,6

Source : direction du budget

En exécution, les recettes de la section 3 (1 853,1 M€) ont été très légèrement inférieures (de 9,6 M€) au montant prévu en LFI. L'écart entre la prévision et l'exécution concerne principalement deux catégories d'allocations : les recettes permettant de financer les retraites du combattant ont été inférieures de 5,2 M€ à la LFI ; les recettes finançant les pensions militaires d'invalidité ont été inférieures de 6 M€ à la LFI.

Les recettes visant à financer les dépenses de la section 3 sont versées suite à des appels de fonds adressés aux ministères. Ces versements du budget général sont ajustés en fonction des dépenses constatées. En 2018, les versements ont été réalisés aux échéances et pour les montants attendus.

1.3 La programmation et l'exécution des dépenses

1.3.1 Les dépenses du programme 741

1.3.1.1 La programmation des dépenses du programme 741

Deux paramètres interviennent essentiellement dans la budgétisation des crédits : les revalorisations de pensions et les hypothèses d'entrées en paiement et de sorties.

La revalorisation des pensions

Les pensions et allocations du programme 741 – « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'activité* » font l'objet de deux mécanismes distincts de revalorisation.

Les pensions de retraite sont revalorisées au 1^{er} octobre de chaque année, d'après l'article L. 16 du CPCMR dans les mêmes conditions que celles du régime général (articles L. 161-23-1 et L. 161-25 du code de la sécurité sociale), c'est-à-dire qu'elles sont indexées sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac constatée l'année précédente. La prévision pour 2018 prenait ainsi en compte la revalorisation des pensions de retraite de 0,8 % intervenue au 1^{er} octobre 2017. Par la suite, les pensions ne seraient plus revalorisées au 1^{er} octobre 2018 mais au 1^{er} janvier de l'année suivante.

Les pensions d'invalidité, mentionnées aux articles L. 27 à L. 30 ter, L. 34 et L. 50 du CPCMR sont revalorisées au 1^{er} avril dans les mêmes conditions. Les prévisions de la LFI pour 2018 étaient fondées sur une hypothèse de revalorisation des pensions de 0,9 % au 1^{er} avril 2018 (après 0,3 % au 1^{er} avril 2017).

Les entrées en paiement et les sorties

La LFI 2018 prévoyait 60 400 entrées en paiement pour les pensions de droits directs parmi les fonctionnaires civils, en hausse de 1,5 % par rapport à 2017, notamment en raison de l'arrivée à terme des effets du relèvement de l'âge légal de départ en retraite, qui limitait jusqu'alors les entrées en paiement. S'agissant des pensions militaires, la LFI 2018 prévoyait 10 900 départs en retraite, soit le même nombre qu'en LFI 2017. Au total, en incluant également les entrées en pensions de droits dérivés, notamment les pensions de réversion¹², les entrées en pensions étaient évaluées à 80 600 pour les pensions civiles et 19 000 pour les pensions militaires.

Compte tenu de la prévision du nombre de sorties du régime (55 900 parmi les civils et 19 300 parmi les militaires), les effectifs de retraités devaient progresser faiblement sur l'exercice 2018, de l'ordre de 1 %.

¹² Le CPCMR prévoit également des pensions d'orphelins.

1.3.1.2 L'exécution des dépenses du programme 741

Avec 54 743 M€ de dépenses, le programme 741 a connu une sur-exécution de l'ordre de 115 M€ sur l'exercice 2018, soit un écart de + 0,2 % par rapport à la prévision initiale.

Tableau n° 7 : Les dépenses du programme 741

en M€	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	Écart exécution - LFI
Programme 741 - action 01 civils	43 770	44 496	44 577	82
Dépenses de pensions	43 016	43 976	43 942	-33
Transferts de compensation démographique (civils)	408	162	252	90
Versement à la CNRACL (décentralisation)	327	336	361	25
Affiliations rétroactives	14	16	16	1
Autres dépenses	5	6	5	-1
Programme 741 - action 02 militaires	9 971	9 994	10 027	33
Dépenses de pensions	9 611	9 645	9 660	15
Transferts de compensation démographique (militaires)	132	135	142	7
Affiliations rétroactives	229	213	225	12
Autres dépenses	0	1	0	-1
Programme 741 - action 03 ATI	139	138	138	0
Total Programme 741	53 880	54 627	54 743	115

Source : Cour des comptes – données Direction du budget

La principale source d'écart provient des transferts de compensation démographique, supérieurs de 97 M€ à la prévision initiale, en raison de la dégradation plus forte que prévue de l'équilibre démographique d'autres régimes de retraite. Ces dépenses sont déterminées chaque année par la commission de compensation en fonction de l'évolution des données démographiques et financières des différents régimes de retraite obligatoires. À la date d'élaboration de la LFI, les montants à compenser ne sont pas encore établis et doivent donc être actualisés en cours d'année.

Les dépenses de pensions militaires ont été supérieures de 15 M€ à la prévision de la LFI 2018. Cette sur-exécution s'explique par 3 effets, le dernier jouant en sens inverse des deux premiers :

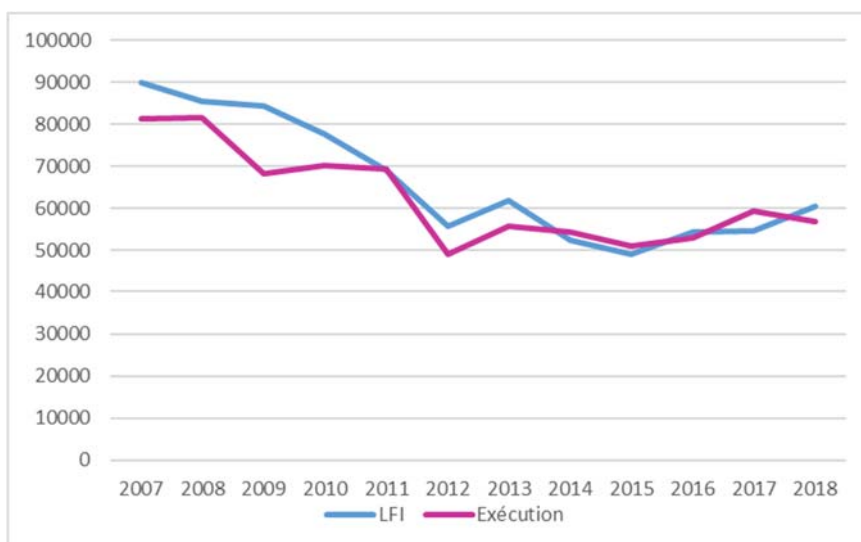
- La sous-estimation des entrées de de pensions de droits directs et indirects de 2018, en particulier des départs à la retraite (10 900 départs estimés en LFI contre 11 800 en exécution), ainsi que la sous-estimation de l'effet en année pleine des entrées de 2017 conduit à une sur-exécution de 22 M€;

- L'écart entre les prévisions de dépenses de 2017 au moment de la préparation de la LFI 2018 et l'exécution constatée en 2017 expliquent une sur-exécution de 13 M€ (effet de « reprise en base ») ;
- La sous-estimation des sorties de pensions de droit direct et indirect en 2017 (19 700 sorties au lieu de 19 300 estimées en LFI) et en 2018 (19 600 sorties contre 19 000 en prévision) conduit à une sous-exécution de 20 M€

En revanche, les dépenses de pensions civiles ont été inférieures de 33 M€ aux prévisions. L'écart s'explique par les facteurs suivants :

- Des départs en retraite sensiblement inférieurs à la prévision (56 800 en exécution contre 60 400 en LFI), qui causent une sous-exécution de 11 M€ ;
- La prise en compte de l'effet en année pleine des départs à la retraite de 2017 explique une sous-exécution de 12 M€ compte tenu des effets calendaires ;
- La sous-estimation des sorties de pensions de droits directs et dérivés pour 2017 (57 400 sorties en exécution contre 55 600 en prévision) et 2018 (57 800 sorties constatées contre 55 900 en LFI) conduisent à une sous-exécution de 22 M€ ;
- La « reprise en base » de l'écart constaté entre les prévisions de dépenses de 2017 au moment de la préparation de la LFI 2018 et l'exécution constatée en 2017 explique une sur-exécution de 10 M€ ;
- La revalorisation des pensions d'invalidité plus forte qu'attendu au 1^{er} avril 2018 (+ 1,0 % contre + 0,9 % en LFI) conduit à une sur-exécution de 1 M€. Pour mémoire, les autres pensions n'ont été revalorisées qu'au 1^{er} janvier 2019.

S'agissant des entrées en paiement, l'année 2018 est marquée par un écart à la prévision de - 6,0 %, ce qui est plus élevé que la tendance observée sur les exercices précédents. La baisse des départs à la retraite n'a pas été anticipée. En effet, après une forte accélération en 2017, les départs à la retraite ont diminué, en particulier ceux d'avant 62 ans. D'une part, les départs anticipés pour carrière longue ont baissé pour la première fois depuis leur mise en place (- 1 500), leur niveau de 2018 étant en-deçà de celui de 2016. D'autre part, les professeurs des écoles ayant des droits au titre de la catégorie active ont été également moins nombreux à partir (- 1 300, hors départs pour carrière longue). Au total, la baisse se concentre au sein du ministère de l'Éducation nationale (- 2 500 départs), avec toutefois une stabilité des départs pour ancienneté dans la catégorie « sédentaire », et dans une moindre mesure à la Poste (de - 500 à - 600 départs).

Graphique n° 7 : Prévisions et exécution des entrées en paiement de pensions de droits directs (agents civils)

Source : Cour des comptes d'après données du SRE

S'agissant du montant moyen des pensions en stock au 31 décembre 2018, l'augmentation de la pension moyenne des retraités civils a connu une nette accélération en 2018, avec un accroissement de 1,1 % contre 0,2 % en 2017. Le montant moyen des pensions des militaires a quant à lui augmenté de 0,5 % en 2017 et en 2018.

1.3.2 Les dépenses du programme 742

Tableau n° 8 : Les dépenses du programme 742

Dépenses section 2 (M€)	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	Écart exécution - LFI
Action 1 Prestations vieillesse et invalidité	1 838,3	1 845,7	1 852,6	6,9
Action 3 Autres dépenses spécifiques	0,9	0,7	1,9	1,2
Action 4 Gestion du régime	7,6	7,6	7,9	0,3
Action 5 RATOCEM	57,1	67,6	55,9	-11,7
Total des dépenses	1 903,9	1 921,6	1 918,3	-3,3

Source : Cour des comptes – données direction du budget

1.3.2.1 La programmation des dépenses du programme 742

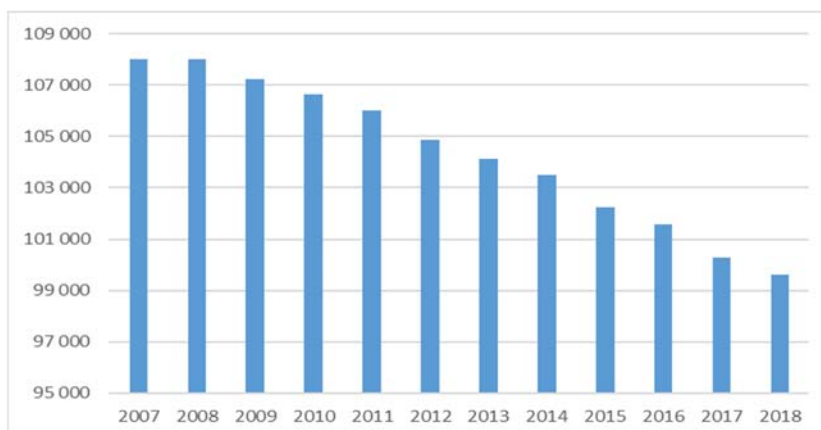
Les pensions attribuées aux ouvriers de l'État au titre du FSPOEIE, retracées dans l'action 1, représentent 96 % des dépenses du programme 742. La prévision de dépenses inscrite à ce titre en LFI 2018 est en hausse de 1,4 % par rapport au montant de la LFI 2017 (+ 1,4 %). Cette hausse est en partie due à l'effet des revalorisations des pensions :

- effet en année pleine des revalorisations décidées en 2017 (0,3 % pour les pensions d'invalidité et 0,8 % pour les autres pensions, contre respectivement 0,2 % et 0,6 % en budgétisation) ;
- effet de la revalorisation de 0,9 % des pensions d'invalidité au 1^{er} avril 2018.

En outre, le montant de la pension moyenne était prévu en hausse, avec l'entrée en retraite de pensionnés ayant droit à des montants de pension plus élevés.

L'effet de ces hausses devait toutefois être modéré par la diminution du nombre total de pensionnés (droits directs et réversions sur le périmètre des avances¹³ et des titres définitifs), passant de 100 289 au 31 décembre 2017 à 99 625 au 31 décembre 2018, suivant la tendance régulière à la baisse observée depuis 2002.

Graphique n° 8 : Effectifs de pensionnés du FSPOEIE



Source : Cour des comptes, d'après le Jaune « Pensions » annexé au PLF 2019

¹³ L'article 39 du décret du 5 octobre 2004 prévoit que les pensions peuvent être payées « sous avances », ce qui permet à un ouvrier de percevoir une allocation provisoire dès le premier jour du mois civil suivant sa cessation de l'activité, dès lors que la mise en paiement de la pension ne peut pas être effectuée à la fin du mois en question.

Toutefois, la reprise du recrutement d'ouvriers d'État, notamment sur des missions relevant du ministère des Armées, devrait à terme conduire à une augmentation du nombre de pensionnés.

Les autres dépenses du programme sont principalement :

- à l'action 5, rentes RATOCEM et frais de gestion administrative facturés par la CDC au titre de la gestion de ce régime ; pour 2018, le montant total de la dépense était prévu à 55,9 M€ dont 67 M€ pour les rentes et 0,6 M€ pour la gestion ;

- à l'action 4, dépenses de gestion administrative du FSPOEIE facturées par la CDC ; les dépenses prévues s'élevaient à 7,6 M€ selon une prévision réalisée par la CDC.

1.3.2.2 Les dépenses exécutées sur le programme 742

En exécution, les dépenses sur le programme 742 ont été inférieures de 3,3 M€ à la prévision initiale (- 0,2 %). Cet écart se décompose pour l'essentiel entre une sous-exécution des dépenses du fonds RATOCEM (action 5) à hauteur de - 11,7 M€ et, en sens inverse, une sur-exécution des prestations du FSPOEIE (action 1) à hauteur de 6,9 M€

Ce dernier écart s'explique pour plus des deux tiers par l'évolution des effectifs : en moyenne sur l'année, il y a eu près de 500 pensionnés de plus que prévu. La majeure partie du reste de l'écart s'explique par un effet de structure c'est-à-dire par la différence entre le montant des pensions des flux d'entrées et de sorties, supérieure en exécution par rapport à la prévision.

Les revalorisations de pensions d'invalidité ont quant à elles été légèrement plus élevées qu'anticipé (+ 1,0 % au 1^{er} avril 2018 en exécution, contre +0,9 % prévus en LFI 2018). L'effet de ce dernier facteur est toutefois très marginal sur l'écart observé sur les prestations (les pensions de retraite n'ayant pas été revalorisées, comme prévu en LFI 2018).

Enfin, les frais facturés par la CDC au titre de sa gestion du FSPOEIE sont, en exécution, légèrement supérieurs au montant prévu en LFI (+ 0,3 M€).

1.3.3 Les dépenses du programme 743

Tableau n° 9 : Les dépenses du programme 743

Dépenses section 3 (M€)	Exécution 2017	Prévision LFI 2018	Exécution 2018	Ecart à la LFI
Action 1 Reconnaissance de la Nation	745,7	744,7	733,9	-10,8
Action 2 Réparation	1 133,4	1 074,2	1 064,8	-9,4
Action 3 Pensions d'Alsace-Moselle	15,7	16,0	15,8	-0,2
Action 4 Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	16,2	15,4	16,9	1,5
Action 5 Pensions des anciens agents des chemins de fer franco-éthiopiens	0,1	0,1	0,1	0,0
Action 6 Pensions des sapeurs-pompiers et des anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	12,5	12,2	12,4	0,3
Action 7 Pensions de l'ORTF	0,2	0,2	0,2	0,0
Total des dépenses	1 923,8	1 862,7	1 844,1	-18,5

Source : Cour des comptes - données direction du budget

1.3.3.1 La programmation des crédits du programme 743

L'évolution des dépenses du programme 743 dépend essentiellement des variations constatées sur les périmètres des dispositifs de retraite du combattant et de pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (PMIVG). Ces variations sont liées au nombre de personnes pouvant bénéficier de ces dispositifs, aux décisions législatives ou réglementaires ainsi qu'aux déterminants de calcul, qui peuvent évoluer en cours d'exercice (nombre et valeur du point PMI, taux d'invalidité, etc.).

Les crédits du programme 743 se ventilent principalement sur les deux premières actions.

L'action 1, « *Reconnaissance de la Nation* », recouvre essentiellement la « *retraite du combattant* », allocation accordée aux titulaires de la carte du combattant âgés de plus de 65 ans, et, sous conditions, dès 60 ans à certains titulaires d'autres pensions. Son montant est forfaitaire, égal au produit d'un « indice de pension » (52 points à compter du 1^{er} septembre 2017) par la valeur du point d'indice de la pension militaire d'invalidité¹⁴ et des victimes de guerre.

¹⁴ 14,42 € au 1^{er} janvier 2017, puis 14,45 € au 1^{er} avril 2017 (arrêté du 5 novembre 2018), soit une pension brute annuelle de 751,40 € non imposable.

L'action 2, « *Réparation* », regroupe les pensions prévues par le code des pensions militaires d'invalidité et victimes de la guerre. La pension militaire d'invalidité (PMI) est égale au produit d'un indice et de la valeur du point d'indice de PMI, l'indice pris en compte dépend du pourcentage d'invalidité et du grade détenu par le militaire lors de sa radiation des contrôles.

Pour 2018, la prévision initiale de dépenses de l'action 1 « *Reconnaissance de la Nation* » s'élevait à 744,7 M€ pour 955 208 bénéficiaires. Pour l'action 2 « *Réparation* », les dépenses étaient estimées à 1 074,2 M€ pour 208 703 pensionnés. Les dépenses prévues sur les autres actions représentaient un montant total de 43,8 M€

1.3.3.2 Les dépenses exécutées sur le programme 743

En exécution, les dépenses du programme 743 ont été inférieures de 18,5 M€ à la prévision de la LFI (- 1,0 %).

Cet écart se concentre sur les actions 1 et 2. Les dépenses de l'action 1, « *Reconnaissance de la Nation* » ont été inférieures de 10,8 M€ à la prévision initiale (- 1,4 %), et celles de l'action 2 « *Réparation* » ont été inférieures à la prévision, de 9,4 M€ (- 0,9 %). Ces écarts s'expliquent pour les deux actions par une diminution des effectifs de bénéficiaires supérieure aux prévisions, malgré les deux revalorisations du point PMI intervenues en 2018.

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

1.4.1 La soutenabilité à court terme

S'agissant du respect du plafond de dépenses prévu en loi de finances initiale pour ses trois programmes, le compte spécial ne présente pas de problème de soutenabilité. Les dépenses exécutées en 2018 ont été inférieures aux crédits disponibles. En effet, elles ont certes été supérieures de 94 M€ au plafond prévu en LFI, mais celui-ci avait été majoré par les crédits reportés de 2017 pour un montant de 1,38 Md€

Par rapport aux crédits disponibles, les crédits non consommés s'élèvent donc à 1,28 Md€ Ce montant est cohérent avec la moyenne des reports des 5 années précédentes. Ces crédits ont été reportés en quasi totalité en 2019 (1,28 Md€)¹⁵.

¹⁵ Arrêté du 7 mars 2019 portant report de crédits. Le montant des crédits non reportés est négligeable : 82 566 €. Ils seront annulés en loi de règlement.

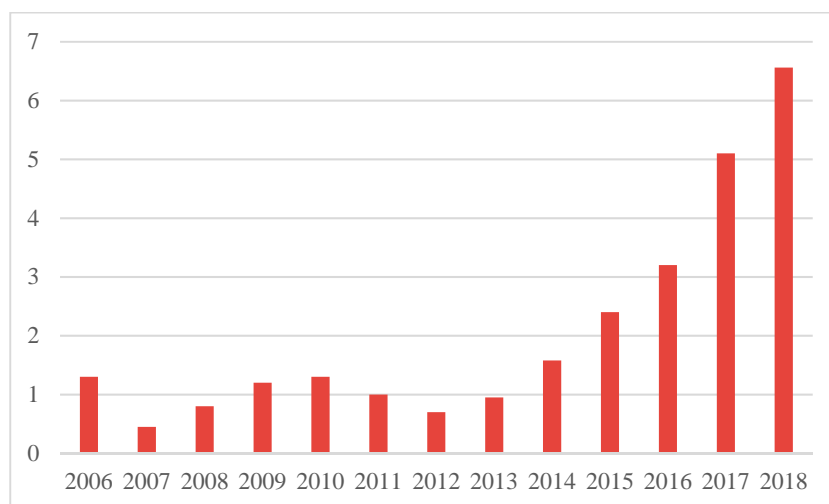
**Tableau n° 10 : Crédits disponibles et crédits consommés en 2018
(CP, Md€)**

Md€	LFI 2018	Reports 2017 sur 2018	Crédits disponibles	Crédits consommés	Ecart à la LFI	Ecart aux crédits disponibles	Reports 2018 sur 2019
P. 741	54,63	1,24	55,87	54,74	0,12	-1,13	1,13
P. 742	1,92	0,05	1,97	1,92	0,00	-0,05	0,05
P. 743	1,86	0,09	1,95	1,84	-0,02	-0,11	0,11
Total	58,41	1,38	59,79	58,51	0,09	-1,29	1,28

Source : Cour des comptes

S'agissant de l'obligation prévue par l'article 21 de la LOLF selon laquelle « *En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création* », le CAS *Pensions* ne présente pas de risque à court terme. La succession d'exercices excédentaires depuis 2013 a conduit le solde cumulé à atteindre 6,6 Md€ fin 2018. D'après le PAP 2019 du CAS *Pensions*, le solde du CAS devrait s'établir à + 8,1 Md€ fin 2019.

Graphique n° 9 : Solde cumulé en fin d'année du CAS Pension (Md€)



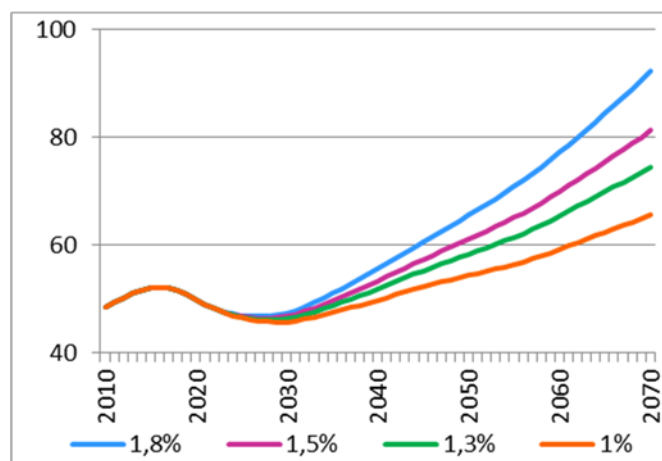
Source : Cour des comptes

D'après le projet annuel de performance (PAP) 2019 du CAS *Pensions*, « le solde cumulé du CAS Pensions prévu en fin d'année 2018 permet d'assurer formellement le respect de l'obligation d'équilibre fixée par l'article 21-II de la LOLF. L'ampleur de ce solde pourrait ainsi inciter à diminuer le taux de contribution employeur afin de rapprocher le compte de l'équilibre.

La direction du budget n'y est pas favorable, et privilégie une stabilité du taux afin de garantir l'équilibre du compte. En effet, d'après le PAP 2019 du CAS Pensions, le niveau de solde cumulé du CAS devrait revenir vers un niveau minimum d'environ 1 Md€ sous l'effet de la croissance tendancielle de la dépense de pensions, plus rapide que la croissance prévisionnelle des recettes. En effet, le nombre de départs à la retraite devrait augmenter dans les prochaines années, suite à la fin de la montée en charge des réformes de 2003 et 2010, ce qui pourrait dégrader l'équilibre du compte. Le maintien des taux à un niveau élevé peut néanmoins être vu comme un moyen d'inciter les ministères employeurs à contenir la progression des dépenses de personnel.

Cette politique de taux repose sur des prévisions de recettes et de dépenses à l'horizon de la loi de programmation des finances publiques qui ne sont pas détaillées dans les documents budgétaires. La direction du budget indique s'appuyer notamment sur les prévisions du conseil d'orientation des retraites (COR). Si les travaux du COR permettent de fournir des informations sur les variations attendues du solde à long terme, sur une période de 60 ans (cf. graphique n° 6), ils sont moins adaptés aux prévisions de court terme et ne peuvent donc suffire à fonder la politique de fixation des taux de contribution de l'État. Par ailleurs, les travaux du COR sont réalisés à législation constante et ne prennent donc pas en compte la réforme annoncée de la fonction publique qui prévoit un recours accru aux contractuels. Il est donc souhaitable que figurent dans les documents budgétaires les projections d'évolution du solde annuel et cumulé du CAS à un horizon de trois à cinq ans et que les hypothèses sous-jacentes soient détaillées.

Graphique n° 6 : Évolution des ressources du régime de retraite de la FPE (en Md€)

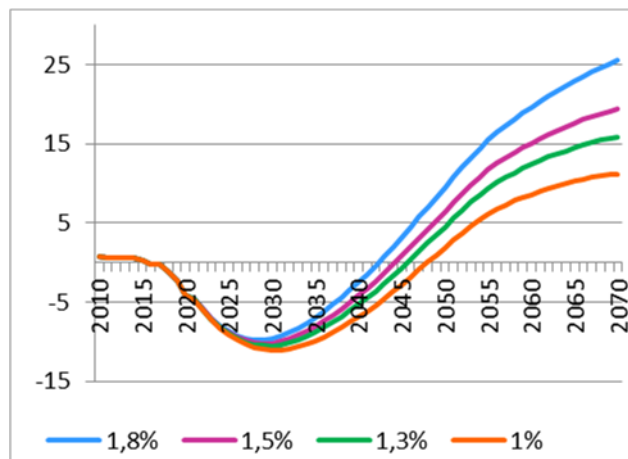


Source : rapport annuel 2017 du COR

1.4.2 La soutenabilité à moyen et long terme

A législation constante, la soutenabilité à moyen terme et long terme du CAS *Pensions* dépend des évolutions démographiques (principalement celles du régime des fonctionnaires de l'État) et de différents paramètres économiques (notamment l'évolution des traitements dans la fonction publique et le rythme de l'inflation). Selon les projections à l'horizon 2070 du Conseil d'orientation des retraites publiées en juillet 2017¹⁶, le solde du régime devrait se dégrader continûment à partir de 2017 et atteindre un point bas autour de 2030 avant de croître à nouveau. Le régime devrait atteindre l'équilibre entre 2040 et 2050 en fonction du taux de croissance des revenus retenu. Globalement, plus le salaire moyen par tête progresse, plus le solde s'améliore et redevient positif rapidement, l'effet de la hausse des salaires sur les ressources l'emportant sur l'effet de la hausse du montant moyen des pensions.

¹⁶ Prévisions établies à législation des retraites constante.

Graphique n° 10 : Solde du régime de retraite de la FPE (Md€)

Source : Rapport annuel du COR, juillet 2017

Le ratio démographique diminuerait jusqu'en 2035, passant de 0,93 en 2017 à 0,80 en 2035. En lien avec les évolutions du nombre de retraités de droits directs, ce ratio augmenterait ensuite jusqu'en 2055 pour atteindre 0,90, puis baisserait légèrement au-delà (0,89 en 2070).

Le taux de contribution équilibrant le régime devrait donc augmenter dans un premier temps, avant d'amorcer une décroissance régulière en raison de l'amélioration de la situation démographique du régime, tout en se maintenant à un niveau élevé puisqu'il ne baisserait que de 5 à 15 points d'ici 2060 par rapport à sa valeur actuelle (85 %, cotisations salariales et employeurs).

Toutefois ces scénarios ne tiennent pas compte de la volonté du gouvernement, d'une part, d'accroître les effectifs de contractuels qui ne participent pas à ce régime et, d'autre part, d'amplifier la part de la rémunération au mérite, elle aussi non comprise dans la base de calcul des retraites, dans l'attente de la pleine mise en œuvre de la réforme globale visant à créer un régime de retraite universel.

2 La qualité de la gestion

2.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

Aucune irrégularité n'a été constatée à l'occasion de l'examen de l'exécution de l'exercice 2018. Les seules mesures intervenues en gestion 2018 ont été les arrêtés de reports de crédits issus de l'exercice 2017. À ce titre, il est à noter qu'en 2018, comme en 2017, les gestionnaires n'ont pas recouru à des reports « croisés » dont la Cour avait relevé l'irrégularité dans la NEB portant sur l'exercice 2015.

2.2 La démarche de performance

Par rapport à l'exercice 2017, peu de changements sont à noter au niveau du volet « performance » de la mission puisque les objectifs et indicateurs se signalent par leur stabilité d'une année sur l'autre.

2.2.1 Les indicateurs d'efficience du programme 741 : le transfert inabouti de la gestion des pensions au SRE

2.2.1.1 Le coût de gestion d'un ressortissant

Le premier indicateur d'efficience du programme 741 porte sur le coût de gestion d'un ressortissant (retraité ou actif affilié) du régime des pensions civiles et militaires de retraite : il distingue le coût imputable aux services de la DGFIP (service des retraites de l'État, centres de gestion des retraites) et, depuis le PLF 2015, le coût global intégrant en outre les dépenses des ministères employeurs.

Il est à noter que le format de cet indicateur a changé en 2017, à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2018. Le montant du coût de gestion des pensions est désormais calculé à partir du taux de contribution au CAS en vigueur, et non plus seulement à partir du « taux Lépine »¹⁷, l'administration ayant en cela suivi les recommandations de la Cour¹⁸.

¹⁷ Le « taux Lépine » est un taux fictif de contribution au CAS *Pensions* figé à 41,1 %.

¹⁸ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2015 – CAS Pensions*, 2016.

Le coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite connaît depuis 2016 une tendance à la hausse. Le coût par ressortissant a ainsi légèrement augmenté en 2018 pour le SRE, s'établissant à 16,36 € contre 16 € en 2017 et 15,78 € en 2016. Cette hausse est liée à l'intégration des effectifs et des coûts salariaux des agents du Service des retraites de l'Éducation nationale mis à la disposition du SRE sur la période 2016-2020 ; aux coûts salariaux du réseau DGFIP et du SRE ainsi qu'aux coûts d'affranchissement.

À l'inverse, le coût de gestion global (prenant en compte le coût des effectifs dédiés dans les services « RH pensions » de chacun des ministères) diminue et s'établit à 26,15 € contre 26,53 € en 2017. Cet indicateur reflète en effet la tendance à la baisse des effectifs consacrés, dans les ministères et organismes employeurs, à des activités en rapport avec la retraite des fonctionnaires au sein de l'État.

Tableau n° 11 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaire de retraite (CPCMR)

En €	2015	2016	2017	2018 prévision	2018 (réalisation provisoire)	2019 prévision
Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite	16,47	15,78	16	16	16,36	17
Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite	28,07	26,7	26,53	25,9	26,15	22,1

Source : direction du budget et service des retraites de l'État

À terme, le coût de gestion global devrait tendanciellement se rapprocher du coût de gestion imputable aux seuls services de la DGFIP avec la généralisation des comptes individuels de retraite (CIR) et le transfert progressif de la gestion des pensions des ministères employeurs vers le service des retraites de l'État, ce que reflète la prévision pour 2019. La montée en charge de ce transfert se poursuit : au 31 décembre 2018, ¾ des employeurs avaient transféré au SRE la réception de la demande de concession de pension du fonctionnaire et une partie de la relation à l'utilisateur. Toutefois, le différentiel entre le coût de gestion du SRE et le coût de gestion global demeure conséquent (cf. tableau n° 18). L'accélération de la mise en œuvre de cette réforme permettrait d'obtenir l'ensemble des gains de qualité et d'efficacité attendus afin de réduire le coût de gestion des pensions. La Cour s'est déjà exprimée à plusieurs reprises sur ce sujet. Dans son rapport public annuel de février 2012, elle rappelait que la logique de la réforme de la gestion des pensions, décidée dans le cadre de

la révision générale des politiques publiques en décembre 2007¹⁹, exigeait que les tâches des services de pensions ministériels soient intégralement transférées au service des retraites de l'État. Dans son rapport public thématique sur les pensions des fonctionnaires publié en octobre 2016²⁰, constatant que la réforme avait pris un retard important, la Cour avait formulé une recommandation invitant à confirmer l'objectif de transfert intégral des missions au SRE et à accélérer le calendrier de sa mise en œuvre. La montée en charge de la réforme s'est accélérée en 2018 et devrait se poursuivre lors des deux exercices suivants, l'objectif de transfert intégral d'ici à 2020 apparaissant comme réalisable. Toutefois, compte tenu des enjeux en termes budgétaires, il convient de rester vigilant sur la mise en place de la réforme. Il est donc proposé de reconduire la recommandation correspondante.

2.2.1.2 Le coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés

Le deuxième indicateur du programme 741 mesurant l'efficacité de la gestion, intitulé « Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés », a été introduit dans le PLF 2015. Il rapporte le coût global de gestion des pensions civiles et militaires de retraite au montant des pensions. La nouvelle méthode de calcul, remplaçant le « taux Lépine » au taux de contribution en vigueur a également été appliquée à cet indicateur.

Tableau n° 12 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaire de retraite pour 100 € de pensions versées

En €	2015	2016	2017	2018 prévision	2018 (réalisation provisoire)	2019 prévision
Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés	0,14	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés	0,24	0,22	0,22	0,21	0,21	0,19

Source : direction du budget et service des retraites de l'État

¹⁹ Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 avait décidé que la suppression progressive des services ministériels devait intervenir en 2010-2011.

²⁰ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre*. La Documentation française, octobre 2016, 197 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Cet indicateur montre une stabilité du coût de gestion des pensions de retraite civiles et militaires. Le transfert en cours vers le SRE des tâches de liquidation des pensions devrait pourtant se traduire par une baisse du coût de gestion global, comprenant les coûts engagés par les ministères employeurs.

2.2.1.3 Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses de pensions de retraite : des progrès à noter

Le troisième indicateur rapporte à la dépense prévue l'écart en valeur absolue entre la prévision de dépense de pensions inscrite au PLF et la dépense constatée. Il est décliné en trois sous-indicateurs : un sous-indicateur global ; un sous-indicateur hors effet de la revalorisation des pensions ; et un sous-indicateur hors effet de la revalorisation des pensions et des changements de comportements de départs à la retraite par rapport à la prévision.

En 2018, les prévisions de dépenses en LFI restent été correctement évaluées malgré une dégradation de l'écart entre la prévision et l'exécution, qui s'est établi à 0,21 %, contre 0,1 % en 2017. L'écart résulte principalement des versements aux autres régimes au titre des compensations démographiques et des affiliations rétroactives.

Tableau n° 13 : Écarts entre la prévision de dépense et l'exécution

En %	2015	2016	2017	2018 prévision	2018 (réalisation provisoire)	2019 prévision
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution	0,33	0,19	0,16	0,8	0,03	0,8
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution hors effet de revalorisation	0,16	0,06	0,21	0,8	0,04	0,8
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution hors effet de revalorisation et des changements de comportement de départ	0,18	0,02	0,19	0,3	0,01	0,3

Source : direction du budget et service des retraites de l'État

2.2.2 Les indicateurs du programme 742 : une augmentation du coût unitaire de contrôle des liquidations

Les indicateurs du programme 742 présentent un fort parallélisme avec ceux du programme 741 (« dépense de gestion pour 100 € de pension » et « dépenses de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État : écart entre la prévision et l'exécution »). Deux autres indicateurs sont plus spécifiques à ce programme (« coût du processus de contrôle d'une liquidation » et « taux de récupération des indus trop-versés »). Les indicateurs du programme 742 sont ainsi plus détaillés que ceux du programme 741 alors que les enjeux financiers sont nettement moindres. L'harmonisation de ces indicateurs permettrait de faciliter la comparaison des coûts de gestion entre les deux régimes.

2.2.2.1 Dépenses de gestion du FSPOEIE : augmentation du coût unitaire de contrôle de liquidation

Le premier objectif du programme 742 correspond à la maîtrise des coûts de la gestion administrative de régimes du FSPOEIE et du RATOCEM et est assorti de deux indicateurs. Le premier mesure le coût du processus de contrôle d'une liquidation, qui est un élément déterminant de la performance, plus que le versement des pensions qui est largement automatisé. Le deuxième mesure les dépenses de gestion pour 100 € de pensions. La loi du 21 mars 1928 confie à la CDC la gestion de ces régimes et le contrôle du processus de liquidation. Le responsable de programme n'est donc pas en mesure de piloter directement cet indicateur.

Sur le programme 742, le nombre de contrôles de liquidations de pensions effectués par la CDC augmente sensiblement par rapport à 2017 (+ 18 %) mais demeure inférieur à la prévision initiale. Lors de l'instruction, le ministère des finances a attribué ce résultat à la baisse du nombre de dossiers transmis par le ministère des armées. Le coût global du processus de contrôle des liquidations est quant à lui en retrait de 7 % par rapport à la prévision, ce qui traduit l'ajustement des moyens humains à la baisse de l'activité. Le coût par dossier s'établit donc à 315 € en 2018, un niveau inférieur à la prévision (320 €) et en baisse par rapport à 2017.

Tableau n° 14 : Indicateurs 1 et 2 du programme 742

	Unité	2015	2016	2017	2018 prévision	2018 (réalisation provisoire)	2019 prévision
Coût du processus de contrôle de liquidation	k€	1 495	1 155	1 269	1 545	1 437	1 475
Nombre de contrôles de liquidations	Nombre	4 683	3 480	3 849	4 850	4 558	4 850
Coût unitaire d'un contrôle	€	319	332	330	320	315	304
FSPOEIE : rémunérations de la Caisse des dépôts et consignations au titre de sa gestion	M€	7,6	6,8	7,0	7,6	6,8	7,3
Masse des prestations servies	M€	1 836,3	1 831,0	1 839,0	1 846,0	1 853,0	1 870,0
Ratio	%	0,414	0,369	0,382	0,409	0,367	0,39

Source : Cour des Comptes et données de la direction du budget

La direction du budget a mené en 2017 une revue de dépenses sur « *La gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers* ». Cette revue n'a toutefois pas abordé la question du coût de gestion du régime FSPOEIE en raison de la faiblesse des montants facturés par la Caisse des dépôts et consignations (7,2 M€ en 2017). Dans son rapport public thématique sur les pensions de retraite des fonctionnaires, la Cour avait déjà soulevé la complexité du modèle de coût de la Caisse des dépôts qui limite les comparaisons des coûts de gestion entré régimes²¹.

2.2.2.2 Taux de récupération des indus et trop-versés : une performance en amélioration

Le second objectif du programme 742 vise à optimiser le taux de recouvrement et est assorti d'un indicateur mesurant le taux de récupération des indus et des trop-versés. Ce taux s'établit en 2018 à 98 %, en nette augmentation par rapport à l'année précédente (87,8 %).

Tableau n° 15 : Taux de récupération des indus et trop-versés

En %	2015	2016	2017	2018 prévision	2018 (réalisation provisoire)	2019 prévision
FSPOEIE : taux de récupération des indus et trop-versés	98,5	85,7	87,8	90	98	90

Source : Cour des Comptes et données de la direction du budget

²¹ Cour des comptes, *Les pensions de retraite des fonctionnaires*, rapport public thématique, octobre 2016.

2.2.2.3 Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses

Le troisième objectif du programme 742 consiste à optimiser la prévision de dépenses et recettes des pensions. Il est assorti d'un indicateur constatant l'écart entre les prévisions de dépenses et leur exécution. L'exécution des dépenses, inférieure de 3,3 M€ à la prévision, est en adéquation avec les prévisions faites en LFI, puisque l'écart est largement inférieur à 1 %.

Tableau n° 16 : Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses, programme 742

	Unité	2015	2016	2017	2018 prévision	2018 (réalisation provisoire)	2019 prévision
Dépenses de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État : écart prévision - exécution	%	-1,2	-1	0,95	<= 1	<= 1	<= 1
Prestations servies PAP N	M€	1 860,1	1 850,9	1 821	1 846	1 846	1 885
Prestations servies RAP N	M€	1 837,2	1 834,6	1 838,3	n.c.	1 853	s.o.

Source : Cour des Comptes et données de la direction du budget

3 Les recommandations de la Cour

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, la Cour avait formulé trois recommandations (dont deux reconduites de l'exercice précédent). La première a été mise en œuvre en 2018, la deuxième est en cours de mise en œuvre. Ces deux premières recommandations figuraient également dans le référé du 19 juillet 2017 formulant 50 recommandations susceptibles d'être mises en œuvre dans le prochain projet de loi de finances.

1. Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat (recommandation reconduite).

Les décrets n° 2018-935 et 2018-936 du 30 octobre 2018 portant sur les obligations de versement des retenues pour pension et de déclaration des employeurs de fonctionnaires de l'État, de magistrats ou de militaires ont été publiés au Journal officiel le 30 octobre 2018.

Le premier concerne les obligations de versement des retenues pour pension et de déclaration afférentes, et les sanctions associées. Le second traduit ces mesures à l'égard de La Poste et institue des pénalités en cas de défaut d'alimentation des comptes individuels de retraite.

2. Confirmer l'objectif du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations et accélérer significativement son calendrier de mise en œuvre (nouvelle recommandation).

La recommandation est en cours de mise en œuvre. L'objectif d'achèvement en 2020 du transfert au SRE de toutes les pensions est maintenu.

L'avancement de la réforme a progressé en 2018, puisqu'à la fin de cette année, 24 employeurs (sur 32) et 875 000 comptes individuels de retraite (CIR) ont intégré le mode en demande directe de pension au SRE. L'exercice 2018 a également été marqué par le déploiement de services retraite en ligne à compter du 1^{er} février 2018, qui permet de compléter et d'activer la centralisation de la relation usager au SRE. En complément de

cette numérisation de l'offre, le SRE a mis en place un accompagnement pour tous les publics, concentré en son sein, ainsi qu'un dispositif de communication, conduit tout au long du premier semestre 2018, à destination des DRH, des gestionnaires et des usagers afin de promouvoir le nouveau rôle du SRE et la centralisation de l'expertise retraite.

La montée en charge de la réforme devrait se poursuivre d'ici à fin 2019. Cette période va concentrer les travaux préparatoires avec les employeurs restants et l'accueil dans le nouveau dispositif retraite de 4 ministères et administrations supplémentaires ainsi que la quasi-totalité du MEN-MESR (alors qu'une incertitude subsistait à fin 2017 sur la capacité de ce ministère à mettre en œuvre la réforme dans les délais). Le ministère des Armées devrait également avoir transféré la relation usagers au SRE pour la marine et la gendarmerie.

L'année 2020 devrait représenter une année de confirmation des travaux débutés l'année précédente et, par conséquent, valider la bascule pleine et entière de tous les employeurs de la fonction publique d'État.

3. Faire figurer dans les documents budgétaires les projections d'évolution du solde annuel et cumulé du CAS Pensions à un horizon d'au moins trois ans et détailler les hypothèses sous-jacentes (recommandation nouvelle).

Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2019 (PAP de la mission « Pensions » et jaune « Pensions ») ne comportent aucune projection d'évolution du solde du CAS Pensions, y compris pour l'année à venir. De manière générale, le solde cumulé du CAS Pensions ne fait pas l'objet d'une attention particulière, ce dernier étant estimé suffisant pour faire face à une éventuelle dégradation de l'équilibre du compte.

3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

La Cour formule deux recommandations au titre de l'exercice 2018. La deuxième et la troisième recommandation au titre de 2017 sont reconduites à l'identique.

1. Achever à l'horizon de 2020 le transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations (recommandation reformulée).

2. Faire figurer dans les documents budgétaires les projections d'évolution du solde annuel et cumulé du CAS Pensions à un horizon d'au moins trois ans et détailler les hypothèses sous-jacentes (recommandation reconduite).

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre
- Rapport de la Cour des Comptes – 6 octobre 2016
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-pensions-de-retraite-des-fonctionnaires-des-evolutions-poursuivre>

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat.		Totalement mise en œuvre
2	Respecter le calendrier du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations à l'horizon de 2020.		Mise en œuvre en cours
3	Faire figurer dans les documents budgétaires les projections d'évolution du solde annuel et cumulé du CAS Pensions à un horizon d'au moins trois ans et détailler les hypothèses sous-jacentes		Non mise en œuvre

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*